财政经济

晚清社会灾荒救治功能的演变
——以“丁戊奇荒”的两种赈济方式为例

杨剑利

[摘要] 在中国救荒史上，荒政一直占据主导地位。自古以来，我国的灾荒救治即是一种政府性行为，主要由政府组织实施。到晚清，政府的荒政功能减弱，社会的剧变引起社会结构的错动，新型商人开始活跃于近代历史舞台，由他们发起组织的义赈活动，逐渐发展成为晚清社会主要的灾荒救济形式，是历史进步的表现。由荒政到义赈，展示了近代灾荒救治功能发展演变的脉络。

[关键词] 晚清 灾荒救治

[中图分类号] K252 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8587 (2000) 04-0059-06

The Changes of the Relief in the Late Qing Dynasty

In China, the governmental relief was the main kind for a long time when famine or disaster happened. However, in late Qing, with the social structure dramatic derangement, the merchants of new style organized people to self-relieve and this relief prevailed gradually, while the function of governmental relieves declined and existed in name only. The article illustrates this through the relief of the famine during the fourth and fifth years of Guangxu reign.

一

荒政，是我国传统社会（1840 年前）主要的灾荒救治方式，它由国家政权通过一系列救济法令、制度与政策措施来组织实施，是一种政府性行为，是国家管理职能的具体体现，并与国家的政治经济结构状况密切联系，其实施的对象是全体国民。中国的荒政源远流长，溯至夏代，统治阶级就已认识到荒政对于恢复生产、稳定社会秩序、维护统治的重要作用。进入封建社会后，权力逐渐高度集中于封建政府，作为社会功能一部分的灾荒救治也主要由封建政府承担。近代伊始，灾荒救治基本上仍是传统型的，封建政府的荒政一度仍占着主导地位。

光绪二年（1876）到光绪五年（1879），在山西、河南、陕西、山东等地发生了一场大旱灾，其灾情之严重、延续时间之长、波及面之广是世上少见的，史称“丁戊奇荒”。估计灾民有一亿六千万到两亿，因饥荒和感染斑疹伤寒而丧失的生命，总数不少于一千万。[①]当时全国有四亿人口，灾民数目和死亡人数分别占全国人口总数四分之一和十分之一以上，仅次于欧洲中世纪黑死病等极少数世界性大灾难的死亡人口。“丁戊奇荒”发生后，清政府运用行政手段，调集人力物力财力，广开门路、筹款集粮、赈灾安民。但此时晚清政府已经走

[收稿日期] 2000—06—20
[作者简介] 杨剑利（1974—），女，中国人民大学清史研究所博士生；北京 100872

上封建官僚体制的末路，其自身的愈益明显的痼症以及政治经济体制的落后与腐朽，严重地阻碍政府行政作用的发挥，因而也直接造成政府荒政功能的下降。影响荒政实效的主要原因如下：

1. 财政匮乏

救荒的物质基础是钱粮，财政状况极大地影响着荒政的兴废。清代的财政经过清初发展到乾隆中期达到鼎盛，其荒政事业也达到顶峰。乾隆中后期，尤其是和珅专宠用事之后，统治阶级的奢靡之风日重，表面兴盛的封建帝国内部隐藏着严重的衰退之气。嘉庆初年镇压白莲教起义，军费支出浩繁，救荒赈款大打折扣，荒政维持困难，这从晚清政府大力提倡捐银办赈、以煮赈充放赈等体现出来。近代以来，列强在不平等条约中规定的赔款掠夺与镇压农民起义使清政府的财政日益匮乏，从第一次鸦片战争到八国联军侵华的六十年间，清政府对外赔款（包括利息）共十三亿两白银，而清政府在鸦片战争期间每年的财政收入只有四千万两，到十九世纪末，也只有八千万两左右，就是按后一个财政收入计算的话，赔款金额也等于清政府十多年的财政收入。②地方的额定地赋大部分上交国家，如山西在光绪年间额定地赋在三百三十万两左右，其中87.98%要起解到中央，能留为省用的仅余三十三万五千两左右，③支付了官厅公费、职官薪俸后所余无几，如需进行建设，必须另请拨款。并且咸丰以来，各省为支持平乱战事，超量支付其财力，地方财政没有御灾能力。“丁戊奇荒”发生时，“海内穷困已极”、“内外库储俱竭”④，尽管清政府多方罗掘，仍捉襟见肘，实际施放给每个灾民的钱粮十分有限。所筹赈款中，属于部拨、协拨及截留的公款很少，受惠最多的山西也只有三百一十七万两，不足全部赈款的三分之一。⑤日趋困顿的清廷财政已难以负荷救济灾民的重任。

2. 吏治腐败

救荒的中心内容是发放钱粮，具体经办的官吏是否廉洁公正，监督是否尽职守责，都极大地影响着荒政的实效，吏治是荒政的基本保证。晚清吏治的腐朽，严重地阻碍了政府救灾成效的发挥。在“丁戊奇荒”中，位居枢要的军机大臣和户部大员对救灾工作“毫不助劲”⑥，对来自灾区各省请示拨款拨粮的公文置若罔闻。正如一位御史所揭露的，“今（疆臣）请帑则部臣驳之……乃枢臣一准部议而不审是非……疆臣格于部议而莫可如何，竟至文书往复互相推诿，坐视两省（指山西、河南）灾民靡有孑遗，悍然不顾，是数百万垂尽之灾黎，不死于荒而死于部臣之心术也。”⑦至于各省灾区，种种弊窦与黑暗，诸如“匿灾不报”、“讳报灾情”、“买荒卖荒”、“侵吞克扣”等，更是处处可见，地方官吏借办荒上欺下诈，中饱私囊。光绪二年（1876）河南发生严重旱灾，然而到次年8月，河南当局不仅未请蠲缓，反而摧比征科，州县官员，“逞其威断，肆意刑求”、以致灾民“卖儿鬻女，以充正供，舂石和泥以延喘”⑧。在捐赈和放赈中，地方官“有私贿者，以富为贫，有素嫌者，以贫为富，稍拂其意，从重苛派，以致各处富户争向地方官求情纳贿，避重就轻，罗掘之资率归中饱”⑨。晚清是天灾人祸频发的时期，人祸在某种程度上更甚于天灾。“这种风行于近代各级官吏中的贪污正是饥荒、水灾、疫病的主要原因。”⑩

3. 仓储空虚

仓储既有贮粮备荒的社会保障功能，同时又是国家财政足以制国用的重要经济保障。以常平仓为例，它作为一种主要的仓储形式，具有平抑粮价、救助贫民、供给军需等多种作用。常平仓的储备状况，在清代的不同时期有着很大的差别。请看下表：

表1　全国常平仓总额变化情况　　（单位：万石）

时间	乾隆10年	乾隆31年	嘉庆10年	道光15年	咸丰10年	光绪34年
总额	2800	3134	2941	2400	523	348

表 2　若干省份常平仓额变化情况　　（单位：万石）

省　　份	康熙 60 年（实存）	乾隆 31 年（实存）	嘉庆 17 年（实存）	光绪 34 年（实存）	宣统 2 年（实存）
直隶	160	197	210	—	—
山东	470	256	290	—	—
河南	130	239	270	25	—
山西	40	230	220	41	—
四川	—	185	280	43	—
江西	—	134	130	16	—
浙江	—	53	290	3	—
云南	—	84	160	28	—
贵州	—	176	200	33	600 余石
广西	—	138	110	—	—
陕西	散赈	215	300	9	—
甘肃	—	183	60	—	—
新疆	—	—	—	59	—

转引自张岩：《论清代的常平仓制度》，页 35－36。

从表 1 中可以看出全国常平仓总额的变化与全国经济状况紧密相关。乾隆中期仓储总额达到顶峰，以后逐渐下降。但从乾隆初年到道光十五年（1835），仓储总额的波动量在 200—500 万石之间，波动幅度不大，而道光二十年（1820）鸦片战争后，内外战事频繁，从道光十五年（1835）至光绪三十四年（1908），仓储总额锐减了 2052 万石，递减率为 690%。可见，光绪初年华北大旱发生时，全国仓储量已寥寥无几。从表 2 可以看到道咸后，尤其是咸丰以后，各省仓额均在锐减，华北各省的仓储几近空匮，到宣统年间已名存实亡。宣统二年（1910），湖南巡府岑春煊奏：湖南全省各府、厅、州、县原存谷一百五十七万余石，实存四十三万余石。道光、咸丰、同治年间所有军需动用扣存拨抵之价，以及垫支兵米、协济军米、拨解勇粮各款共谷七十八万余石，而历年各州县平粜、变亏、兵燹、被匪抢毁以及水灾漂失霉变、民欠佃欠等等，共计谷十七万余石。[11]由此可以发现，湖南全省常平仓的支出中，仅军需一项就已占 68% 以上，其他功能几乎尽失。以此对照，说明道咸后，在大多数省份，补助军需成为常平仓的一项首要任务，其救荒功能名存实亡。

晚清政府已无力负荷救济灾民的重任，其荒赈作用逐步衰退，到“丁戊奇荒”发生后，更加明显。然而与此同时，在赈济“丁戊奇荒”中，一种新型的救荒方式开始形成，并逐步起着主导作用，成为晚清主要的灾荒救治形式。

二

鸦片战争后，随着中西经济、文化交流的深入，在洋务派兴办的一些新兴企业中，产生了最早一代新型商人企业家。新型商人大都文化教育程度较高，许多人留学外国或到过国外，思想开明，有着发展资本主义的强烈愿望，同时具有“我本同处宇内，有分地无分民”[12]的超越乡土观念的社会意识和爱国主义情怀，对于当时的中国现状有着强烈的忧患意识和社会责任感。他们大都出身于东南沿海的乡绅家庭，乐善好施，如郑观应之父郑文瑞，“家居筹置义田，兴主善堂，地方公举：若水利、若桥梁、若义仓，或固或创，无不尽心乐输，殚心规划”[13]。光绪二年（1876），江南旱

灾，郑文瑞“捐资为倡，并谕伊子郑观应等在上海筹捐”⑭。另外，在19世纪晚期，主要由地方绅士组织成立的公共机构与地方自育组织，如社仓、普济堂、育婴堂、善堂等，在社会救济特别是灾荒救治中，发挥着越来越重要的作用，这样在客观上就使新型商人承担地方绅士的职责成为可能。值得注意的是19世纪70年代，以报刊业的发展为发轫的通讯事业迅速发展起来。报刊的流行使信息传播迅速及时，如当时发行量最大的报纸之一《申报》即成为19世纪70年代浙江北部地区人们获取外界信息的重要来源。无疑，报纸的各种信息与评论对新型商人的影响是十分巨大的。光绪初年，浙江商人经元善就是从《申报》上得知华北的灾情，遂兴募捐以赈灾济民的。

伴随着上述变化，救荒赈灾作为一种社会功能，其实施的主体也在发生改变。事实上这一改变在晚清善堂、义庄的频频设立中已经开始了，只不过善堂、义庄等所起的作用只是零星、局部的，光绪初年的“丁戊奇荒”则为之由局部发展到全局提供了契机，促成了晚清义赈的兴起。

三

义赈是晚清非官方社会保障系统的重要组成部分，由民间自设机构、自行向灾民散放救灾物资，在中国救荒史上具有极其重要的地位与作用。

有组织的义赈兴起于光绪二年（1876）。这一年，苏北大旱，“官赈勿给，而民气刚劲，饥则掠人食，旅行者往往失踪，相戒裹足。”江苏常州绅士李金镛在上海著名绅商胡光墉、徐润、唐廷枢、江云泉等捐助下，“集十万余金”⑮，邀请金福曾、袁子鹏等数十人“慨然往抚视，至则图饥民流离状，驰书江浙闽粤募义赈，全活无算”⑯，开东南义赈的先声。李金镛是江苏无锡人，少年时从商，后投效淮军，因功升官。光绪三年三月（1877），李金镛等即由赣榆出江北境，汇合自扬州而来的由绅商严作霖领导的助赈队伍，在山东青州设立江广助赈局，并在《申报》上发表“劝捐山东赈荒启”，号召“绅商善信”“踊跃输资”⑰，大规模的义赈开展了起来。

光绪三年（1877），河南、山西灾况加重，灾情迭报，引起全国震动。为集中力量办理赈务，光绪四年五月（1878），义赈人士在仁元钱庄成立上海协赈公所，由经元善总司后路赈务。经元善“因思赈务贵心精力果，方能诚开金石，喻义喻利，二者不可兼得，毅然将先业仁元庄收歇，专设公所壹志筹赈”⑱。上海协赈公所成为赈济光绪初年华北大旱灾的重要机构与力量。除了在上海，还在苏州、扬州、杭州、镇江设立四个筹赈公所，与上海协赈公所相互配合，合志联镳。⑲在上海协赈公所的带动下，东南各地纷纷创设了以“协赈公所”为名的义赈机构，如澳门协赈公所、绍兴协赈公所、汉口协赈公所、宁波协赈公所、烟台协赈公所等。⑳

针对官赈的种种弊端，义赈创立了一套新型、严密的工作机制。

义赈组织主要是由当时的具有爱国情怀与民族责任感的商界名流主持。每次发生重大灾荒时，即以这些绅商的名义发表劝捐书，号召社会各阶层人民关注灾区，为灾区人民募捐灾款，并利用新闻报刊发布灾况，扩大加深人们对灾区的了解。

光绪初年“丁戊奇荒”时，上海协赈公所发布有一则劝募河南、山西的劝捐启㉑：

> “孟子云：‘恻隐之心，人皆有之。’观于山西荒灾，不独我中国人集资往赈，即西人亦有慕义乐捐者。人之欲善，谁不如我，信不诬也……近有吴门李君秋亭、凌君砺生作河南办赈之行，敝公所拟集腋成裘，公举果育堂李君玉书前往相助办理，但救灾恤邻，多多益善。沪上名官殷商，谁不拯溺为怀？大富贵必从阴骘中来。如明季蔡公节庵为阖邑代全国课，至本朝雍、乾之世，历年一纪，两出状元，科第绵长，推为望族……可知行道有福，券自己操。伏望同人扩物与民胞之怀，作孝子贤孙之福，已知己溺如解倒悬……布施不弃零星，涓滴亦如甘露，想乐善诸君，当争先恐后也。”

由此可以看出，受到西方文化熏陶的新型商人仍是从传统文化的“性善论”出发，针对

中国人“功德圆满，即成正果”的传统思想，进行劝赈，极具说服力。同时又与西方人的赈济作对照，调动起相当部分人的爱国热情，使他们充分认识到帮助灾民渡过难关的义务和责任。

在募捐的同时，义赈组织又派员到灾区调查灾情，按照每个灾区的实际灾况，因地制宜，确定赈济的具体措施，对官赈不及之处、极穷之民进行重点赈济。

捐款的代收点除了上海的果育堂、辅元堂、保婴局、保安堂外，还在松江、福州、汉口、烟台及旧金山、横滨等地设立，形成了以上海为中心，以江浙为基础，辐射到大半个中国并扩展到港、澳、台及美国、日本、南洋等地的广阔的义赈网络，最大限度地动员社会各方面的力量，筹集资金，制造声势，使义赈成为一项具有相当群众基础的社会性事业。“丁戊奇荒”中，仅上海协赈公所解往直隶、河南、山西、陕西四省的赈款就达四十七万余两[22]，而清政府在此次灾荒中的财政拨款也只有七十万两。[23]

查赈过程中，打破了官赈查户、造册、造厂等繁琐程序，由义赈人士亲自到灾区查勘灾况。一到灾区，“由官府派书差带领下乡，着差役先传地保，逐户亲查。先看床铺、席板多寡，锅盖尘沙无有，再察其人面上肌肤如何，自然能了于胸。然后填给联票。”[24]但有“奄奄垂毙刻不缓待者，视人数多寡，先为酌给，或二三百至千文不等，仍付给粮票候赈。稍可敷衍之家，不可滥给联票”[25]。给发的联票除了有地方官的盖印，还必须要由经办司事加印小戳，以防地方胥役串通舞弊。考虑到妇女、老弱残废行走不便，托人代领又常被中饱的问题，放赈地点选择距各个村庄距离都较适宜的庙宇或者园场，一边换给小票，一边持票领赈，仍按照编查时逐户亲自散放。放赈钱粮的方式，要变通办理，“有粮可运者，宁可散给银钱，少一番转手，即少一番弊端”[26]，“如无粮食之处，不得不向远方运之，承运之友，择诚实可靠者，亦须立誓明心。”[27]“若散给粮食设立粥厂，尤不宜用本地人为司事，恐因情通弊。”[28]

整个赈灾过程全部采取透明的工作方式，每次赈款的数目、运用、去向都在报纸上公布。往往是放赈一次，即公布一次，到整个赈事结束，即行“征信录”，公布全部的账单。

义赈组织特别强调具体办赈人员的道德品质，要求经办着不辞劳苦，事事留心，捐款不准移奖，以符义赈之名。办赈人员“不许因此而得到朝廷职衔”[29]，他们全部自备资斧，没有薪水，办赈的舟车费、伙食费及所用的笔墨、纸张、账簿、所雇差役等的费用之银，都由义赈人士另加筹集，不用赈款一分一文，“以期涓滴归公，俾杜浮支而收实效。”[30]整个赈济过程中，尽量避免封建官吏插手干预从中侵渔，强调义赈系“民捐民办，原不必受制于官吏。”[31]但注意与地方政府调和协同，避免引起争端。

义赈人士不仅仅限于散放资物，帮助灾民渡过一时的难关，对于灾区普遍存在着的饥民卖妻鬻女、奸侩辗转掠贩等社会问题，也给予热切关注。他们大声疾呼社会各界关注这些问题，要求当局大力查禁，并努力从各方面帮助解决这些问题。为此制定了《代赎灾民已卖子女章程》、《收恤灾区妇女章程》等。同时还请地方官协同营设关卡，“遇将鬻妇女加倍赈给，庶以清贩鬻之源而维流民之心。”[32]“遇有买运河南妇女南下者，不论是否拐贩，详慎探查，如系拐贩，即行截留送局。”[33]对于截赎的妇女，无家可归者，“经受土著择配，流寓客商概不给领。”[34]有家的送给川资回家。对流民的子女，“由局中（义赈人士在灾区设立的收养局）暂养，并访其父夫，随时饬备丈夫及里邻亲族切实保给赈票一纸，按月赴局放赈。”[35]

光绪初年“丁戊奇荒”中兴起的义赈，由于其有别于官赈的高效的工作机制，在社会上产生了广泛的影响。此后，在每一次重大的灾荒中，都有义赈人士筹捐巨款资助，义赈在晚清的赈灾活动中起着越来越重要的作用。

荒政的衰退，义赈的兴起，从一个侧面反映了封建统治的危机，19 世纪 60 年代以后，随着中西碰撞的深入和民族危机的加深，绅士首先觉醒，他们力倡“重商主义”、“商战救国”，并积极投身商业，开始了与“商人”的互相渗透，形成了具有近代意识的新型商人——绅商。义赈是新型商人体现其社会价值的

一个侧面，也是新型商人维护封建社会的有序结构和平衡的举动之一。他们中的一批人后来发展成为工商资本家，对中国近代化的发展起了重要作用。

---

①马士：《中华帝国对外关系史》，第2卷，第310页。

②施玉森：《甲午战争——战迹论述》（东京）雏忠会馆，1998年，第265页，转引自《中国社会经济史研究》1999年第3期。

③参见陈存恭《山西省的灾荒（1860－1937）》油印本，中央研究院近代史研究所《近代农村经济史论文集》。

④《李文忠公全集》，《朋僚函稿》，卷9，第37页。

⑤《山西通志·荒政论》卷8。

⑥《李文忠公全集》，《朋僚函稿》，卷19，第32页。

⑦《清朝续文献通考》，卷81。

⑧《光绪朝东华录》，第1册，总第449页。

⑨转引自林敦奎《中国近代史上的“丁戊奇荒”》，第12页，《百科知识》1990年12期。

⑩《孙中山全集》，第1卷，第89页。

⑪《清朝续文献通考》，卷61，《市籴考六》。

⑫《申报》1878年6月12日。

⑬王承基等：《上李鸿章禀》，见吴尹全辑《待鹤山人事略》，光绪32年广州维新印务局排印本，第14页，《郑观应集》第2页，华东师大出版社，1985年。

⑭《郑观应集》（下），第1534页，上海人民出版社，1988年。

⑮《清史稿·李金镛传》，卷451。

⑯《清朝碑传全集》补编，卷91，《李金镛传》。

⑰《申报》1877年2月4日。

⑱《沪上协赈公所溯源记》，《经元善集》，第326页，华中师大出版社，1988年。

⑲《沪上协赈公所溯源记》，《经元善集》，第326页，华中师大出版社，1988年。

⑳《申报》1881年6月。

㉑《郑观应集》（下），第1071页，上海人民出版社，1988年。

㉒《致扬镇等筹赈公所论收捐款及散赈人誓文四条》，《郑观应集》（下），第1092页，上海人民出版社，1988年。

㉓《申报》1878年3月28日。

㉔《郑观应集》（下），第1121页，上海人民出版社，1988年。

㉕《申报》1878年3月28。

㉖《郑观应集》（下），第1121页，上海人民出版社，1988年。

㉗《郑观应集》（下），第1121页，上海人民出版社，1988年。

㉘《郑观应集》（下），第1121页，上海人民出版社，1988年。

㉙《致扬镇等筹赈公所论收捐款及散赈人誓文四条》，《郑观应集》（下），第1092页，上海人民出版社，1988年。

㉚《致扬镇等筹赈公所论收捐款及散赈人誓文四条》，《郑观应集》（下），第1092页，上海人民出版社，1988年。

㉛《送两弟远行临别赠方》，《经元善集》第12页。

㉜《苏浙沪扬筹赈同人拟代赎灾民已卖子女章程》，《郑观应集》（下），第1082页，上海人民出版社，1988年。

㉝《苏浙沪扬筹赈同人拟代赎灾民已卖子女章程》，《郑观应集》（下），第1082页，上海人民出版社，1988年。

㉞《苏浙沪扬筹赈同人拟代赎灾民已卖子女章程》，《郑观应集》（下），第1082页，上海人民出版社，1988年。

㉟《苏浙沪扬筹赈同人拟代赎灾民已卖子女章程》，《郑观应集》（下），第1082页，上海人民出版社，1988年。